

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Audition, à huis clos, de M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie au Ministère des Armées..... 2

Mardi

20 février 2018

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 043

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence
de Mme Marielle de
Sarnez,
*Présidente,***



Audition, à huis clos, de M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie au Ministère des Armées

La séance est ouverte à dix-sept heure trente.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées. Il est accompagné du colonel Pierre Real, chef du bureau stratégies « non-conventionnel », et de Mme Patricia Lewin, déléguée pour le rayonnement à la DGRIS. Je précise que cette audition n'est pas ouverte à la presse.

Née en 2015, votre direction pilote l'action internationale du ministère des Armées et conduit des travaux de prospective stratégique. À ce titre, vous suivez de très près les évolutions de la situation internationale, afin d'en tirer des orientations pour notre stratégie de défense.

Ainsi, vos travaux se situent à la confluence de nos préoccupations et de celles de nos collègues de la commission de la défense. Vous êtes vous-même diplomate de carrière, et je crois que l'on retrouve assez nettement ce mélange des mondes – diplomatie et défense – au sein de votre direction.

Il semblait particulièrement utile que nous vous entendions dans cette période où se prépare une nouvelle loi de programmation militaire (LPM), dont notre commission s'est saisie pour avis. Nous aurons l'occasion d'échanger tout à l'heure avec Laëtitia Saint-Paul, notre rapporteure, qui conduit de nombreuses auditions dans ce cadre.

Le projet de LPM détermine l'évolution et l'affectation des moyens de la défense pour les sept ans à venir, en fonction d'une analyse de la situation stratégique mondiale qui a été exposée dans la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale parue en octobre dernier.

La DGRIS a été étroitement associée à ces travaux et vous-même étiez le secrétaire général du comité de rédaction. Nous souhaiterions que vous reveniez aujourd'hui sur les grandes orientations dégagées par cette Revue stratégique, et que vous nous montriez comment elles sont traduites en termes budgétaires dans le cadre du projet de LPM.

M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie au ministère des armées. Je vous présenterai les principales conclusions de la Revue stratégique, ainsi que la manière dont elles s'articulent avec le projet de loi de programmation militaire que vous allez examiner.

En introduction, je voudrais souligner deux points. Premièrement, l'actualité internationale, qu'il s'agisse de la situation en Corée du Nord, de la situation au Levant, de l'évolution de la posture stratégique américaine, des développements de l'Europe de la défense, souligne l'importance des choix profondément politiques portés par le projet de LPM, choix sur lesquels nous nous sommes déjà interrogés dans la Revue stratégique. Deuxièmement, s'agissant de l'action internationale du ministère des armées, le projet de LPM fait de la coopération et des partenariats internationaux un de ses quatre axes majeurs ; c'est tout à fait significatif.

Mon propos se divisera en trois parties.

Je reviendrai tout d'abord sur l'état des lieux dressé par la Revue stratégique, tel qu'il se traduit dans les choix du projet de LPM. Ce sera l'occasion de faire un tour d'horizon des crises, mais aussi des fragilités, c'est-à-dire des points où la situation ne se traduit pas nécessairement par des crises où nos forces sont engagées, mais où nous exerçons une forte vigilance.

Je vous exposerai ensuite, dans une visée prospective, les tendances identifiables qui affectent les menaces qui pèsent sur notre pays et sur les milieux où nos armées vont opérer. Ce travail d'identification a constitué notre tâche principale au sein du comité de la Revue. Ce sont ces tendances qui ont façonné le projet d'armée décrit dans le projet de LPM.

Viendront enfin les conclusions à en tirer et les recommandations qui en découlent pour nos armées.

S'agissant de l'état des lieux, notre premier constat n'est pas celui de ruptures majeures depuis le Livre blanc de 2013, mais d'une accélération, d'une intensification des crises et d'un rapprochement de leurs effets. Notre second constat est celui d'un contexte stratégique en dégradation rapide et, surtout, durable. Il se caractérise à la fois par la simultanéité et le nombre élevé de crises ou de foyers de crises auxquels la France et l'Europe sont exposées, mais aussi – et c'est la présence de ces deux mouvements côte à côte qui rend particulièrement instable la situation actuelle – par une contestation et un affaiblissement croissants du système international, c'est-à-dire des normes et des institutions que nous avons prévues pour réguler les rapports de force et le recours à celle-ci.

Nos forces sont engagées sur de multiples théâtres de crises aiguës. D'abord et avant tout, sur le territoire national, où, depuis 2015, le dispositif Sentinelle a été renforcé, pour répondre au rapprochement de la menace. Au-delà de ce dispositif, des risques croissants s'observent sur nos approches aériennes et maritimes, du fait, notamment, des démonstrations de puissance russes, dans les domaines naval, sous-marin et aérien. Les forces armées sont donc mobilisées par l'ensemble de la posture de protection et de sûreté du territoire.

Cela est d'autant plus vrai si on envisage nos frontières de manière plus large, en ayant à l'esprit la crise migratoire, ou si on songe à nos espaces de souveraineté, à l'heure où un territoire comme la Guyane fait face à de nombreuses difficultés et de nombreux défis, tandis que les incursions de pêcheurs illégaux vont croissant dans nos territoires du Pacifique. Aujourd'hui, le territoire au sens large est donc à la fois un foyer de crise et une zone de déploiement opérationnel.

En bande sahélo-saharienne et au Levant, notre engagement direct est marqué par une amélioration des perspectives, notamment sur le plan militaire. La campagne militaire contre Daech enregistre des succès. Cependant nous avons des raisons de croire que la mobilisation politique et diplomatique, mais aussi militaire, devra se poursuivre durablement.

Sur les flancs est et nord de l'Europe, nous connaissons aussi des situations nouvelles de tension, en particulier depuis l'annexion de la Crimée en 2014 et la déstabilisation du Donbass par la Russie, qui s'inscrit dans une « posture d'intimidation stratégique » telle que l'a décrite la Revue stratégique. C'est pourquoi nous nous sommes déployés au sol, en Estonie l'an dernier, en Lituanie cette année, et en Estonie de nouveau l'an prochain, dans le cadre de l'OTAN. Nous avons également poursuivi nos missions de police de l'air des États baltes, dans le cadre d'une mission de l'OTAN engagée depuis bientôt dix ans.

J'en viens aux régions fragiles, qui ne mobilisent pas directement nos forces, mais font l'objet d'une attention particulière de notre part. Des stratégies de puissance font leur retour en Méditerranée, notamment en Méditerranée orientale, au-delà des enjeux liés à la crise migratoire en Méditerranée centrale. Les Balkans continuent d'être à la fois traversés par des tensions internes, par les agissements criminels transnationaux des trafiquants de drogue, d'armes et de personnes et travaillés par des influences extérieures, telles l'influence russe, l'influence turque ou l'influence de mouvances prenant leur origine dans le Golfe. Globalement, une stabilisation s'observe par rapport à la période de guerre du début des années 1990. Mais nous ne saurions dire que nous sommes, de manière globale, sur une trajectoire positive.

Quant à l'Afrique subsaharienne au-delà de la bande sahélo-saharienne, des faiblesses en termes de gouvernance locale s'observent aussi. Des frustrations se font jour par rapport aux aspirations que nous nourrissions pour l'architecture de paix de l'Union africaine.

Enfin, l'Asie est marquée par des tensions croissantes, dont les implications nous concerneraient directement en cas d'escalade, soit compte tenu des accords avec nos partenaires dans la région, soit parce que, comme pays européen dont la prospérité dépend de la libre circulation, nous aurions à subir les conséquences de toute remise en cause de la liberté de navigation ou de toute crise locale extrême.

Telle est la situation actuelle. Lorsque nous extrapolons les tendances dans ces zones de crise, qu'il s'agisse des acteurs ou de phénomènes, plusieurs raisons nous conduisent à considérer que nous devons continuer d'y être engagés, notamment sur le plan militaire, pour faire face aux différents défis et aux différentes menaces.

Trois tendances se dégagent ainsi du constat que je vous ai dressé dans cette première partie. Elles influent sur la dimension et sur la structure de nos forces armées.

La première tendance que l'on observe est le maintien d'une menace terroriste djihadiste. Daech a frappé en France et en Europe. Il s'étend à de nouvelles régions. Bien sûr, nous enregistrons des succès dans le cadre de la coalition militaire, de telle sorte que le califat territorial de Daech, entre l'Irak et la Syrie, est en train de se réduire : il n'en reste plus qu'un tout petit réduit dans la moyenne vallée de l'Euphrate.

Pourtant, ce serait une erreur de considérer que la fin du califat physique serait la fin de la menace terroriste pesant sur nous : la fin du califat physique n'est pas la fin du califat, de même que la fin de Daech n'est pas la fin du terrorisme islamiste. Nous allons sans doute observer un retour de Daech à la clandestinité, au Levant, de même qu'une dissémination des « revenants » dès aujourd'hui problématique, ainsi qu'une hybridation ou une recomposition avec des éléments d'Al-Qaïda, dont il ne faut pas oublier qu'il est encore actif, y compris dans la zone afghano-pakistanaise.

Bien sûr, c'est une bonne nouvelle que Raqqa ne soit plus aux mains de Daech, non seulement pour les habitants de la ville, mais aussi parce qu'est durablement atteinte la capacité de l'organisation à disposer d'un territoire, d'infrastructures et d'installations capables d'attirer des recrues, de les former et de les projeter sur notre territoire, c'est-à-dire sa capacité à monter des attentats sophistiqués. Nous continuerons néanmoins à faire face à des tentatives imputables à des individus ou à des groupes plus petits. La menace terroriste n'a donc pas disparu. Voilà la situation au Levant.

J'ai mentionné aussi l'Afghanistan et le Pakistan. Mais on pourrait évoquer aussi l'Asie du Sud Est, où Daech suscite aussi des effets déstabilisateurs. C'est également le cas dans la bande sahélo-saharienne.

La deuxième tendance, qui n'est pas nouvelle, est l'accélération de la prolifération, qu'il s'agisse de la diffusion des armes de destruction massive ou de la dissémination des armes conventionnelles.

En matière de dissémination conventionnelle, des missiles balistiques et des missiles de croisière qui étaient, hier encore, l'apanage de puissances étatiques, sont aujourd'hui aux mains de groupes non étatiques comme les Houthis au Yémen ou, ailleurs, le Hezbollah. Plus largement, on observe un nivellement des rapports de force militaires qui crée un risque de décrochage militaire pour l'Europe, surtout par rapport aux grands acteurs étatiques. La Russie et la Chine investissent en effet de manière ciblée et importante dans des technologies comme l'hypervélocité, la furtivité ou encore – tout particulièrement la Chine – dans l'intelligence artificielle, amenée à jouer un rôle central dans les systèmes de défense.

Nous observons un durcissement général des capacités militaires et des conflits ; un environnement opérationnel plus exigeant dans tout le spectre des engagements, des stratégies de déni d'accès remettant en cause nos capacités d'entrée en premier dans le milieu terrestre, dans le milieu naval, dans l'espace aérien... Dans les deux espaces particuliers que sont l'espace exo-atmosphérique et l'espace numérique, dont dépendent tant nos armées que nos économies, de plus en plus d'acteurs ont accès à des capacités de plus en plus sophistiquées et de moins en moins « signantes ». Il y a dix ou quinze ans, lorsqu'une agression avait lieu contre des moyens satellitaires dans l'espace, on savait identifier la nature de cette agression, comme on savait identifier qui en était l'auteur, car l'accès aux moyens anti-spatiaux était relativement réduit. Aujourd'hui, les actions ambiguës sont plus nombreuses : s'agit-il d'une panne, d'un déni de service, d'une tentative d'agression ? Qui est l'agresseur ?

Il est donc d'autant plus important pour nous de disposer de moyens de connaissance de situation et de moyens de renseignement nous permettant de caractériser des agressions et d'identifier des agresseurs.

J'ai mentionné la prolifération des armes de destruction massive. La Corée du Nord a récemment franchi des étapes importantes, à un rythme dont la rapidité nous a surpris. S'agissant de l'Iran, l'attention générale est focalisée, à juste titre, sur le maintien de l'accord de juillet 2015. C'est effectivement une priorité. Mais nous ne devons pas oublier, d'une part, que cet accord a une durée de vie limitée, de sorte qu'un programme militaire iranien pourrait de nouveau voir le jour après son expiration ; d'autre part, que contrairement à ce que nous souhaitons, et du fait de la Russie, cet accord ne couvre pas les missiles balistiques. Or, les progrès de l'Iran dans ce dernier domaine, en termes tant qualitatifs que quantitatifs, sont extrêmement déstabilisants et potentiellement menaçants.

Enfin, s'agissant de l'arme chimique, ce que nous observons en Syrie est particulièrement préoccupant, non seulement pour les Syriens eux-mêmes, mais aussi pour la France. Cela mine en effet la Convention sur l'interdiction des armes chimiques, une des normes sur lesquelles s'appuie notre sécurité, raison pour laquelle nous avons pris en 2013 une position très ferme. Au-delà du traité de non-prolifération, il s'agit en effet de l'instrument de non-prolifération – et même de désarmement, puisqu'il avait mené à la

destruction de toute une classe d'armes – le plus universel. Aujourd'hui, sa violation en sape pourtant les fondements.

J'ai évoqué la prolifération de puissances qui ont cherché à acquérir, ou qui ont acquis, des capacités nucléaires militaires de manière illicite. Mais, parmi les États dotés « classiques », au sens du traité de non-prolifération, la Russie et la Chine reviennent à des postures plus agressives, pour l'une, et plus ambiguës, pour l'autre. Couplée à une augmentation qualitative et quantitative de l'arsenal de ces deux pays, ce phénomène nous fait évoquer, dans la Revue stratégique, le retour à une multipolarité nucléaire, qui est synonyme d'instabilité croissante et de risque d'escalade.

La troisième tendance observable est le retour de la compétition militaire. Des espaces nouveaux de compétition et de confrontation se sont ouverts : l'espace numérique et l'espace exo-atmosphérique. Ils permettent d'agir à distance, de s'affranchir de la distinction entre l'intérieur et l'extérieur des États, mais aussi de la séparation traditionnelle entre temps de paix, temps de crise et temps de guerre.

Un retour du combat à haute intensité se profile à l'horizon. Que ce soient des modes d'action faisant l'objet de simples préparations de la part de la Chine ou de la Russie, ou qu'ils aient déjà été mis en œuvre par eux, comme par la Russie en Crimée ou en Syrie, le retour du combat à haute intensité, comme horizon pour nos forces armées, n'est pas une perspective lointaine ou purement hypothétique.

Nous avons décidé d'accélérer les livraisons pour mobiliser les capacités de combat de l'armée de terre, en accélérant la mise en œuvre du programme Scorpion. Nos capacités et nos objectifs ont également été revus dans le domaine du renseignement civil (extérieur) ou militaire. Bien sûr, la priorité continue à aller au contre-terrorisme, car il s'agit de nos concitoyens et de notre territoire, mais la fonction connaissance et anticipation doit être réinvestie de manière beaucoup plus large, si nous voulons relever l'ensemble des défis potentiels, y compris ceux qui naissent de l'évolution des États eux-mêmes.

Voilà, en quelques mots, une description de l'environnement où se situe aujourd'hui la France, comme de celui que nous prévoyons. La Revue stratégique en tire deux grandes conclusions : un renforcement de notre autonomie stratégique et une consolidation des principales fonctions stratégiques nationales sont nécessaires ; un développement des alliances et des partenariats l'est aussi.

La combinaison de ces deux orientations – que je vais maintenant vous présenter – peut sembler paradoxale, mais ces deux efforts, loin d'être contradictoires, se renforcent mutuellement, comme l'a montré le travail mené en amont dans le cadre de la Revue stratégique.

La troisième partie de mon propos aura pour objet leur exposition.

Je commencerai par la consolidation de notre autonomie, c'est-à-dire par le renforcement de nos cinq grandes fonctions stratégiques.

Premièrement, la Revue conclut à la nécessité de consolider notre fonction dissuasion, dans ses deux composantes.

Deuxièmement, elle pose la nécessité de renforcer notre fonction connaissance et anticipation : face aux incertitudes du contexte stratégique, 1 500 personnels supplémentaires,

sur les 6 000 prévus par la LPM, y seront dédiés, ainsi que 4,6 milliards d'euros d'investissements en équipements de renseignement. Une « posture permanente de renseignement stratégique » sera créée, comportant des programmes spatiaux et des programmes de surveillance aéroportée, avec un effort pour l'intelligence artificielle et ce qu'elle peut apporter dans l'exploitation du renseignement.

Troisièmement, le projet de LPM prend acte du nécessaire rééquilibrage de notre fonction prévention. Il prévoit un renforcement de notre dispositif prépositionné et son ouverture à nos partenaires européens, s'ils le souhaitent et si les pays hôtes en sont d'accord.

Quatrièmement, il convient de renforcer notre fonction protection. Un effort particulier doit être fait en faveur des moyens d'action dans le cyberspace, transverse aux cinq fonctions. Nous avons conclu à la nécessité d'une posture permanente cyber, air et mer, comme d'une mise en œuvre des recommandations de la Revue stratégique Cyber, approuvée et rendu publique la semaine dernière. Ainsi, cette fonction bénéficiera de 1 000 effectifs supplémentaires et de 1,6 milliard d'euros de plus pour la durée de la LPM.

Cinquièmement, il faut renforcer notre fonction intervention. L'accélération de la livraison de matériels aux trois armées y concourra : frégates et sous-marins nucléaires d'attaque pour la marine, Rafale et ravitailleurs pour l'armée de l'air, accélération du programme Scorpion pour l'armée de terre. Un effort est également consenti pour la préparation opérationnelle, c'est-à-dire le nombre d'heures d'entraînement pour les pilotes, et de jours à la mer pour les marins.

Toutes ces actions nous ont semblé indispensables compte tenu de l'évolution du contexte stratégique et de la nécessité de renforcer et de maintenir notre autonomie, afin de faire face à un certain nombre des développements observables.

Ces actions vont de pair avec une très forte volonté de renforcer la coopération internationale et européenne, sur le fondement d'un triple constat.

Premièrement, la France ne peut pas répondre seule à la multiplicité, à la simultanéité et au durcissement des crises auxquelles elle va devoir faire face. Deuxièmement, depuis les cinq à dix dernières années, en raison des menaces qui pèsent sur l'Europe et de l'évolution de la position américaine, on constate une convergence stratégique entre Européens. Nous portons donc un message d'investissement accru dans la coopération européenne mais aussi un message beaucoup plus explicite que par le passé sur la manière dont nous entendons concilier autonomie et coopération dans les domaines militaire et des industries de défense. Nous avons fait l'effort de dire ce que nous voulions pouvoir faire seuls si nécessaire – sans exclure les coopérations mais sans en dépendre non plus – et ce qui, à l'autre extrême, peut, voire doit être fait en coopération. À la page 69 de la Revue stratégique, un tableau présente l'ensemble de nos capacités industrielles et toute la gamme des possibilités, entre ce que l'on veut à tout prix garder souverain, à l'autre extrême, ce que l'on peut acheter sur étagère et, entre les deux, les domaines dans lesquels on peut et on veut coopérer pour développer certains systèmes. Ces coopérations pourraient être réversibles, ou bien nous amener à franchir des seuils irréversibles parce que le degré d'interdépendance serait estimé suffisant pour ne pas devoir être remis en question à l'avenir. C'est le cas, par exemple, dans le domaine des missiles, avec le Royaume-Uni.

La dimension technologique et industrielle est essentielle au maintien de notre excellence et contribue aussi à la construction européenne et au renforcement d'une

autonomie stratégique européenne face à nos adversaires mais aussi face à nos concurrents commerciaux qui peuvent être des partenaires – voire des alliés comme les États-Unis. Plusieurs programmes lancés par la LPM 2019-2025 sont prioritairement conçus dans la voie de la coopération européenne – c’est le cas du drone MALE et en matière de guerre des mines. D’autre part, l’accent mis sur l’innovation se traduit notamment dans le projet de LPM par l’augmentation de plus d’un tiers du budget des études amont qui passe de 730 millions à 1 milliard d’euros par an dès 2022.

Je vous ai beaucoup parlé de coopération européenne mais notre horizon ne s’arrête pas à l’Europe. Plusieurs partenariats extra-européens continuent d’être particulièrement structurants pour nos forces armées. C’est le cas bien sûr avec les États-Unis, avec nos partenaires dans le Golfe et de manière croissante avec l’Inde et l’Australie.

En conclusion, cette loi de programmation militaire est un texte de renouveau pour nos forces, nous permettant de faire face à la dégradation durable de notre environnement stratégique. Elle consolide non seulement notre autonomie mais elle nous donne pleinement les moyens de fédérer nos partenaires européens. Pas plus nous Français que nos voisins n’avons le luxe de choisir nos menaces ni de ne pas assumer nos responsabilités.

Mme Laëtitia Saint-Paul. Je vous remercie, monsieur le directeur général de votre présentation. De tout ce que j’ai pu entendre lors des auditions que j’ai menées en tant que rapporteure pour avis du projet de loi de programmation militaire, il est communément admis que ce texte prévoit un effort sans précédent depuis la fin de la Guerre froide – un effort salué tant par les terriens que par les marins, les aviateurs et le domaine spatial. Mon rapport pour avis portera surtout sur les questions de partenariats binationaux, supranationaux et internationaux. Dans quelle mesure l’ambition européenne du Président de la République est-elle prise en compte dans cette LPM ?

M. Bernard Deflesselles. Quand on décrypte les orientations budgétaires de cette loi de programmation, on constate qu’un effort indéniable est prévu par rapport à la situation antérieure, essentiellement pour accélérer les livraisons de matériel dont ont besoin nos troupes. Le problème, c’est que l’effort considérable qui est nécessaire pour atteindre les 2 % du PIB en 2025 est reporté après le quinquennat et qu’il sera fonction des conditions économiques de la période 2023-2025. Le texte prévoit en effet une augmentation d’1,7 milliard d’euros par an jusqu’en 2022 – OPEX comprises, qui pèsent à elles seules environ 1,1 à 1,2 milliard et qui seront à la seule charge du budget des armées. Entre 2023 et 2025, la marche sera très haute puisque l’effort prévu sera de 3 milliards par an. Enfin, les plus anciens d’entre nous ici ont vu passer beaucoup de LPM et quels que soient les gouvernements, on sait que ces textes n’ont jamais été respectés et sont souvent écornés lors de leur déclinaison en loi de finances. Vous comprendrez donc que nous soyons dubitatifs.

M. Bruno Fuchs. Monsieur le directeur général, je souhaiterais vous poser deux questions liées. La première concerne l’une de vos missions essentielles, le pilotage des travaux de prospective stratégique du ministère des armées. Le projet de loi de programmation militaire qui nous est proposé par le Gouvernement s’inscrit en cohérence avec la revue stratégique présentée à l’automne. Or, cette revue a fait l’objet de critiques de certains observateurs. Ses détracteurs considèrent son approche quelque peu restrictive, prenant trop peu en compte les enjeux géoéconomiques et diplomatiques ou encore l’aide au développement, dont tiennent compte les approches chinoise ou américaine. Ils estiment aussi que cette revue évite de faire des choix clairs, notamment en promouvant un modèle d’armée

complet qui n'est peut-être pas totalement compatible avec nos capacités budgétaires. Votre direction étant un acteur central de l'écosystème français, pourriez-vous nous donner votre vision de cet écosystème ? Comment mieux l'articuler, le renforcer et éventuellement l'ouvrir pour que nos livres blancs et revues stratégiques prennent en compte la globalité des enjeux et ne soient pas contraints par les intérêts propres à chaque administration ?

Ma deuxième question porte sur le rapprochement entre notre vision stratégique et celle de nos partenaires européens. Le Président de la République dans son discours de la Sorbonne, puis la revue stratégique et, aujourd'hui, le projet de LPM évoquent une Initiative européenne d'intervention (IEI) qui doit permettre de construire une culture stratégique commune aux pays européens, Si l'on voit bien quelle est l'intention, le contenu de cette initiative reste encore assez flou. Pouvez-vous nous préciser ce que recouvre cette IEI ?

M. Maurice Leroy. Dans la lignée de la Revue stratégique 2017, la LPM accorde une grande importance à l'avènement d'une véritable Europe de la défense. Cependant, la coopération structurée permanente (CSP), censée constituer une « avant-garde » de pays qui avanceraient « plus vite » et « plus loin » pour bâtir ce projet, est désormais constituée de vingt-cinq pays et risque de retomber dans les lenteurs institutionnelles. Dans ce contexte, quelle place l'Initiative européenne d'intervention lancée par le Président de la République occupera-t-elle ?

La DGRIS est notamment chargée de définir les positions de la France au sein des organisations internationales dans le domaine de la défense. À l'heure où l'on parle explicitement d'une autonomie stratégique européenne, comment envisagez-vous le futur des relations avec l'OTAN ?

La LPM prévoit des investissements accrus pour la surveillance de l'espace exo-atmosphérique. Dans quel cadre ces investissements, dont ceux qui seront consacrés au système de navigation Galileo, s'opéreront-ils ?

Enfin, alors que l'ensemble des budgets consacrés aux OPEX est ramené au sein du budget du ministère des armées, rendant de fait caduque la solidarité interministérielle, la dotation prévue d'un milliard d'euros vous paraît-elle en adéquation avec les risques émanant de notre environnement stratégique ?

M. Alain David. Monsieur le directeur général, l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019 remplit-elle selon vous l'objectif prévu ? Pourriez-vous décrire rapidement la situation humaine et matérielle de notre armée ? Si je me réfère à ce qu'écrit le général de Villiers dans son dernier livre, *Servir*, il semblerait que nos troupes soient dans une situation d'épuisement liée aux opérations extérieures comme aux conséquences de la lutte contre le terrorisme sur le territoire national. Notre armée est-elle bien dimensionnée par rapport à l'ensemble des engagements que nous avons pris, tant dans le monde que sur le territoire national ?

Je voudrais, d'autre part, revenir sur l'affaire des fusils d'assaut FAMAS. N'ayant pas trouvé de fournisseur d'armes pour nous équiper, nous avons été obligés d'avoir recours à l'étranger. Sommes-nous toujours dans la même situation ou allons-nous faire travailler la production française ?

M. Philippe Errera. Madame la rapporteure, je n'ai pas parlé du processus d'élaboration de la Revue stratégique mais il convient de souligner que même si elle a été

pilotée par la ministre des Armées, contrairement au livre blanc qui l'a été sous l'autorité du SGDSN (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale), le comité a fait une très large place au ministère des affaires étrangères ainsi qu'au ministère de l'intérieur. Le représentant du ministère des affaires étrangères qui siégeait au comité en a été l'un des membres les plus actifs. Non seulement la Revue stratégique a été approuvée en conseil de défense par Jean-Yves Le Drian mais en outre, elle comprend de nombreuses références à la nécessité d'articuler les fameux trois « D » dont a parlé le Président de la République à plusieurs reprises : défense, diplomatie et développement. L'outil diplomatique doit nous servir non seulement à façonner le contexte juridique et politique dans lequel nous intervenons mais aussi à la stabilisation et à ce qu'on appelle la sortie de crise.

Quant à l'ambition européenne, elle est présente dans la loi de programmation militaire, non seulement dans le langage mais aussi dans le cadre de plusieurs programmes que nous souhaitons poursuivre en coopération avec d'autres États européens. Il y a tout d'abord le drone MALE, que nous développons avec l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie et que nous envisageons de proposer dans les semaines qui viennent à nos partenaires européens en tant que projet dans le cadre de la CSP. Il y a aussi la surveillance spatiale, ce qui me donne l'occasion de vous répondre, monsieur le député Leroy. Dans le cadre de la LPM, nous avons fait le choix de moderniser le système de commandement et de conduite des opérations aériennes (SCCOA 5) qui comprend une dimension de surveillance spatiale. Nous le ferons de toute façon à titre national mais nous verrons aussi, avec ceux de nos partenaires européens qui ont à la fois des intérêts et des capacités en matière de surveillance spatiale, tels que l'Allemagne et l'Italie, comment renforcer nos moyens en commun. Parallèlement à ces projets multilatéraux, nous avons des projets bilatéraux, tels que le système de combat aérien futur avec le Royaume-Uni, si ce dernier est en mesure de confirmer les engagements financiers qu'il a pris, et avec l'Allemagne, si l'on peut aller de l'avant sur la base des engagements de juillet dernier. Bref, la coopération internationale est vraiment au cœur de la LPM.

S'agissant de l'aspect budgétaire de la LPM, si vous aviez interrogé la ministre des armées, monsieur Deflesselles, sans doute vous aurait-elle répondu qu'elle aurait préféré que la trajectoire soit linéaire. Cela étant, le Président de la République et le Gouvernement doivent concilier leur volonté ferme de faire un effort significatif et inédit à court terme et la nécessité de dégager des marges de manœuvre et de souveraineté financière en allégeant la dette. Concernant la période couvrant les trois dernières années de la LPM, les tendances de notre environnement et les menaces qui pèsent sur nous me rendent plutôt serein. Il est vrai qu'aucune LPM n'avait été respectée à la lettre sauf que s'agissant de la dernière en date, la dégradation de l'environnement stratégique – en particulier depuis 2015 – a conduit le Gouvernement et le Parlement à décider de budgets annuels de défense supérieurs à ceux prévus en loi de programmation. Dans le contexte actuel et avec les perspectives d'évolutions que nous connaissons, il n'est pas envisagé de réduire cet effort. Oui, les marches resteront élevées mais je suis confiant. Il est vrai que les provisions pour OPEX sont désormais intégrées au budget de la défense mais elles ont augmenté et tout dépassement serait financé dans un cadre interministériel, ce qui n'était pas acquis. À l'inverse, si nous dépensons moins que ce que prévoit cette provision, les crédits resteront au budget du ministère des armées.

S'agissant du caractère « étroit » de la Revue stratégique, nous avons travaillé dans un temps contraint et avons réussi à rédiger en trois mois un document qui l'est normalement en un an minimum. Le Président de la République, dans son mandat, a demandé les éléments nécessaires pour pouvoir préparer la LPM, de manière à ce que cette dernière

puisse être présentée au Parlement au début de l'année 2018. D'où le choix de confier cette Revue à la ministre des armées.

Je conteste toutefois que cette Revue stratégique soit purement militaire : les facteurs qui affectent notre sécurité concernent aussi bien le champ militaire que les autres évolutions auxquelles nous faisons face au plan international. C'est pourquoi nous avons souhaité que des représentants du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et du SGDSN, mais aussi des personnalités qualifiées (civiles) siègent au comité de rédaction de la Revue, et que nous avons regardé les évolutions dans des domaines comme la situation sanitaire internationale ou les dérèglements climatiques.

Le choix d'un modèle d'armée complet n'est pas une absence de choix mais, au contraire, un choix tout à fait délibéré, compte tenu des menaces auxquelles nous faisons face et des scénarios d'engagement possibles pour nos forces dans les années à venir. Nous aurions pu aller plus loin, dans le cadre de la Revue, pour identifier les aptitudes militaires sur lesquelles nous souhaitions porter l'effort. Ce qui n'a pas été fait dans la Revue l'a été dans le cadre de la préparation de la LPM : ce qui compte, c'est que le projet de LPM identifie bien les fonctions stratégiques et les axes sur lesquels nous voulons porter l'effort.

Je serais ravi de discuter plus longuement de la recherche stratégique et de la prospective avec ceux d'entre vous qui s'intéressent à ce sujet. Je mentionnerai simplement un élément nouveau : le Pacte enseignement supérieur lancé sous Jean-Yves Le Drian, qui nous permet d'utiliser les crédits du ministère des armées non seulement pour nourrir l'écosystème des instituts de recherche et *think tanks* français, ce qui est certes important, mais aussi pour opérer un décroisement par rapport à la recherche universitaire et apporter à des chercheurs individuels ou à des laboratoires de nos universités, qui ne travaillent pas de manière unie dans le champ de la recherche stratégique ou internationale, une capacité de développement, notamment par le financement de doctorats et post-doctorats ainsi que par la création de labels d'excellence.

Plusieurs questions ont été posées sur l'IEI. Cette initiative part d'un double constat. Tout d'abord, le nombre de nos partenaires européens qui ont la capacité militaire et la volonté politique de s'engager en opération est relativement restreint. Ensuite, lorsque nous, Français, nous engageons dans des opérations, nous le faisons dans des délais parfois très brefs. Il s'agit certes d'une bonne chose, mais nous ne prenons parfois pas le temps de nous concerter avec nos partenaires Européens. Il est donc délicat de leur reprocher après de ne pas être à nos côtés. Or, lorsque nous dialoguons avec eux, ils se mobilisent et peuvent venir en soutien de nos opérations.

Dès le printemps 2016, nous avons relevé la nécessité d'identifier les quelque pays avec lesquels nous sommes les plus susceptibles d'agir, ainsi que les améliorations possibles, chez nous et chez nos partenaires, afin de faciliter les déploiements en opération. Cela passe par un travail en amont sur les scénarios d'intervention, un meilleur partage de renseignement, une meilleure anticipation stratégique, en vue d'abaisser le coût avant l'opération, un renforcement des synergies pendant l'opération par un soutien logistique mutuel, une amélioration du retour d'expérience après l'opération. Pour caricaturer, c'est l'Europe de la défense pour les armées et non pour les diplomates et cela ne se fait donc pas dans le cadre d'une institution particulière, ni de l'Union européenne, ni de l'OTAN mais par le biais de coopérations bilatérales.

Nous avons présenté ces quatre « corbeilles » à une petite dizaine de partenaires européens en décembre et janvier, et nous sommes en train de recueillir leurs réactions, positives pour une grande partie d'entre eux. J'accueillerai le 20 mars à Paris l'ensemble de mes homologues de ces pays, avec des représentants de l'état-major des armées, de manière à préparer un lancement officiel au niveau des ministres au mois de mai.

Ceci n'est pas contradictoire avec la CSP. Il est tout de même très positif de voir que tous les pays veulent en faire partie, alors qu'il y a deux ou trois ans inscrire le sujet de l'Europe de la défense à l'ordre du jour des Conseils européens était difficile. Il faut tirer profit de cette évolution pour obtenir des résultats, en termes de capacités opérationnelles.

M. Éric Girardin. Vous avez fait le point des conflits mondiaux en soulignant leur intensification et leur durcissement, tandis que la menace terroriste qui perdure prend une importance plus grande encore. Vous avez également souligné la multipolarisation des agresseurs et des armes, y compris nucléaires, et vous considérez qu'il y a deux grands axes pour répondre à la problématique posée : d'une part, le renforcement de notre autonomie, auquel répond la LPM, d'autre part, l'accélération des partenariats et alliances. S'agissant du premier point, ne pensez-vous pas que nous sommes encore trop timides dans la réponse aux risques que vous avez identifiés ? S'agissant du second, la situation internationale et les grandes orientations de la prochaine LPM ne préfigurent-elles pas une défense européenne ? Est-ce la seule réponse aux risques dans le monde ?

M. Christian Hutin. Le tir de mon collègue Alain David était peut-être trop long ou trop court, s'agissant du FAMAS, et je me permets donc une seconde tentative.

Plus sérieusement, nous sommes à un moment où nous allons devoir prendre des décisions essentielles. La situation que vous l'avez décrite n'a jamais été aussi « chaude » depuis la Guerre froide, et de manière ubiquitaire. Quel est, dans ce contexte, notre niveau de dépendance par rapport aux États-Unis ? Et quel est le niveau du risque biologique dans le monde ? C'est ce qui coûte le moins cher à produire et est le plus difficile à arrêter.

Mme Monica Michel. L'armée française participe actuellement à des exercices conjoints au sein de la mission de l'OTAN dans les pays Baltes, dans un contexte où les États frontaliers de la Russie s'inquiètent de sa politique étrangère à leur égard et vis-à-vis de l'Ukraine. Pouvez-vous nous éclairer sur les relations avec les ambassades et acteurs étatiques dans le cadre de ces exercices ?

Par ailleurs, certains pays se servent des outils numériques comme d'armes et cherchent à influencer et fausser nos échéances démocratiques. Quelles sont les finalités attendues par le ministère des armées de l'investissement dans le numérique ?

M. Pierre Cordier. Je souhaite connaître votre avis sur la clé de répartition budgétaire des opérations. Nos compatriotes se posent la question : la France intervient sur le terrain, parfois au nom de l'Europe, mais comment cela se passe-t-il au niveau budgétaire ? Fait-on un simple calcul mathématique en fonction des effectifs déployés sur place ou cela donne-t-il lieu à des discussions ?

Mme Nicole Le Peih. Le Président de la République l'a annoncé dans son discours de La Sorbonne, notre objectif en matière de défense doit être une capacité d'action autonome de l'Europe, en complément de l'OTAN. La programmation militaire prend effectivement en compte l'objectif d'une Europe de la défense, avec un rassemblement autour

de projets concrets qui permettront des économies d'échelle. Dans le domaine industriel, des coopérations sont prévues et se feront à chaque fois que des intérêts de souveraineté ne seront pas en jeu. L'Union européenne veut également se doter d'un fonds pour stimuler l'industrie européenne de la défense, qui sera à terme doté de plus de 5 milliards par an. J'ai bien entendu votre réponse sur les incidences budgétaires de la coopération européenne ; du coup, je souhaite vous interroger sur les capacités d'action de la France.

M. Philippe Errera. Avons-nous été trop timides ? On peut considérer qu'une augmentation d'1,7 milliard d'euros par an, c'est beaucoup. Mais, quand on regarde les besoins, notamment liés à la régénération des forces que le sur-engagement rend nécessaire par rapport au contrat opérationnel du Livre blanc de 2013, cela ne permet pas de tout faire. Dans le cadre de la préparation de la LPM, nous avons identifié ce qui devait être fait de manière prioritaire et urgente pour ne pas compromettre le modèle et pour préparer l'avenir le mieux possible. Je pense que, dans chacun des domaines clés et dans les fonctions transversales, comme le cyber, l'investissement est suffisant pour pouvoir consolider et maintenir le modèle d'armée complet, qui est indispensable.

La défense européenne est-elle la seule réponse ? Oui et non. L'évolution de notre environnement de sécurité fait que les Européens sont de plus en plus nombreux à considérer qu'ils n'ont pas le luxe de choisir leurs menaces, ce qui n'était pas évident il y a cinq ou dix ans. La chute des budgets de défense a été enrayée et l'augmentation est désormais de plus en plus générale. Il faut poursuivre ce mouvement dans la durée car la chute a été telle depuis la fin de la Guerre froide que même cette remontée depuis 2012 / 2013 n'est pas encore suffisante. Mais la condition est que cette défense européenne se traduise par des capacités supplémentaires, des budgets investis de manière intelligente dans la technologie, l'industrie, les capacités de projection, en allant au-delà, comme certains pourraient en être tentés, de simples avancées institutionnelles.

Dans certains domaines, nous dépendons des capacités américaines pour pouvoir agir avec la liberté de manœuvre que nous souhaitons. Cela ne signifie pas que l'on ne pourrait pas intervenir sans les États-Unis, mais leur appui nous facilite grandement les choses. Au Sahel, par exemple, ils assurent une grande partie de notre ravitaillement aérien ; l'état de notre flotte de ravitailleurs est tel que nous devons nous appuyer sur eux. Ils nous apportent également du renseignement, notamment par les drones ; nous pourrions agir sans ces drones mais avec des résultats moindres.

La dépendance n'est pas en soi rédhibitoire, mais nous souhaitons cependant la réduire autant que possible. C'est la raison pour laquelle la LPM tend à consolider notre fonction d'intervention dans des domaines comme le ravitaillement et le renseignement, en particulier les drones. Ensuite, il y a des choix à faire. Nous considérons que, sur certains théâtres, il est probable que nous interviendrions dans le cadre d'une coalition avec les États-Unis.

Le risque biologique est traité de façon relativement sommaire dans la Revue. Ce n'est pas que nous considérons qu'il ne s'agit pas d'une menace importante. Nous sommes préoccupés par deux choses. La première est la banalisation de certaines technologies. Il y a dix ans, certaines capacités de synthèse d'ADN et d'autres étaient l'apanage des États et des grands laboratoires universitaires. Elles sont aujourd'hui accessibles à un nombre bien plus grand d'acteurs. Cette évolution, positive en termes de santé, est aussi potentiellement dangereuse si l'on pense à des usages hostiles. Les groupes terroristes n'ont toutefois pas encore la sophistication nécessaire, en termes notamment de vectorisation, et continuent de

préférer utiliser, pour semer la terreur, camions, kalachnikovs, charges explosives simples, voire un agent chimique, plutôt qu'un agent biologique.

Nous avons contribué dès son lancement à la présence avancée renforcée dans les pays Baltes, d'abord en Estonie sous commandement britannique, puis cette année en Lituanie sous commandement allemand, et l'année prochaine de nouveau en Estonie. Nous y contribuons de manière substantielle, avec près de 300 soldats, et surtout robuste puisqu'il s'agit d'unités blindées avec des chars Leclerc. Cette présence avancée renforcée ne vise pas à elle seule à dissuader la Russie d'une agression conventionnelle. Nous avons bien veillé, dans les réunions préparatoires à l'OTAN, à bien expliquer la fonction stratégique de cette présence. La Russie peut mobiliser des dizaines de milliers d'hommes de l'autre côté de la frontière, ce n'est donc pas avec le millier d'hommes dans chaque pays Balte que nous la dissuaderons. Mais nous élevons le seuil d'une action hybride : nous empêchons une prise territoriale qui se ferait avec quelques hommes traversant la frontière en car et, ce faisant, nous obligeons tout dirigeant russe qui songerait à tester l'OTAN à mener véritablement une agression armée, à coût politique élevé.

Cette présence est considérée comme extrêmement bénéfique par nos partenaires baltes. Non seulement elle renforce leur sécurité, mais elle contribue aussi à la sécurité de l'ensemble de l'Alliance. Je ne pense pas que les dirigeants russes caressent aujourd'hui l'idée d'une invasion territoriale mais ils peuvent être tentés de tester l'unité et la cohésion de l'Alliance. J'ajoute que cette présence renforce la coopération bilatérale avec les pays baltes, notamment l'Estonie. Le Gouvernement estonien, cela n'a pas été noté par les médias en France, a donné des indications publiques, avant un débat au Parlement, de sa disponibilité pour mettre des forces de combat au sol dans notre opération Barkhane. Ce serait le premier pays à le faire.

S'agissant de la dimension budgétaire, présente dans deux des questions posées, la clé de répartition existe pour les opérations de l'Union européenne, comme la mission de formation de l'armée malienne depuis 2013, ou encore EUFOR Tchad/RCA en 2009/2010. Nous nous efforçons d'élargir le champ de ce qui peut être couvert par les coûts communs et nous avons déjà obtenu que les coûts de transport depuis l'Europe et de redéploiement le soient.

S'agissant des opérations qui ne sont pas de l'Union européenne en tant que telle mais où des Européens sont sur le terrain, chacun paie pour ses propres déploiements. C'est ce qui nous conduit à rechercher un nouveau *modus vivendi*, par l'IEI et d'autres coopérations multilatérales. Lors du sommet franco-britannique du 18 janvier, nous avons obtenu l'engagement d'hélicoptères lourds Chinook en appui à Barkhane. Tout le monde se concentre sur le partage du fardeau transatlantique, et c'est certes un enjeu – on ne peut pas parler d'autonomie stratégique européenne et maintenir un tel déséquilibre entre ce que dépensent les États-Unis et les Européens pour la sécurité –, mais un sujet au moins aussi important est le partage du fardeau entre Européens. La France seule, ou le Royaume-Uni et la France ne peuvent continuer de dépenser autant pour des opérations qui ont des retombées positives pour l'ensemble des Européens. La nouvelle coalition allemande et les premières décisions qu'elle prendra seront clé de ce point de vue.

Mme la Présidente Marielle de Sarnez. Merci pour ce tour d'horizon. On voit bien que les menaces sont extrêmement présentes, qu'elles sont de moins en moins traditionnelles et classiques, et de plus en plus multiformes, et qu'il faut donc s'adapter à cette complexité croissante, avec des menaces extérieures et intérieures. C'est pourquoi il faut de la

solidarité avec nos alliés européens et d'autres, et de la coopération ; nous ne pourrons pas tout faire tout seuls, même si nous aurons, en tant que seul membre européen du Conseil de sécurité de l'ONU quand la Grande-Bretagne sera partie, une responsabilité particulière qu'il faudra continuer d'assumer.

La séance est levée à dix-neuf heures.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 20 février 2018 à 17 h 30

Présents. - M. Pierre Cabaré, Mme Annie Chapelier, M. Pierre Cordier, M. Alain David, M. Bernard Deflesselles, M. Christophe Di Pompeo, M. Bruno Fuchs, M. Éric Girardin, M. Christian Hutin, M. Hubert Julien-Laferrière, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Annaïg Le Meur, Mme Marion Lenne, Mme Nicole Le Peih, M. Maurice Leroy, M. Denis Masségli, Mme Monica Michel, Mme Bérengère Poletti, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Marielle de Sarnez, Mme Sira Sylla, Mme Liliana Tanguy, Mme Valérie Thomas

Excusés. - Mme Clémentine Autain, M. Bertrand Bouyx, M. Moetai Brotherson, Mme Laurence Dumont, Mme Anne Genetet, Mme Olga Givernet, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Michel Herbillon, M. Bruno Joncour, Mme Amal-Amélia Lakrafi, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Marine Le Pen, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Frédéric Petit, M. Didier Quentin, Mme Isabelle Rauch, M. Jean-Luc Reitzer, M. Hugues Renson, M. Sylvain Waserman

Assistait également à la réunion. - M. Jean-Marie Sermier